

# L'action internationale contre les changements climatiques

## Perspectives de l'après-Kyoto

Christophe Colette

Volume 39, numéro 2, juin 2008

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/019193ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/019193ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Colette, C. (2008). L'action internationale contre les changements climatiques : perspectives de l'après-Kyoto. *Études internationales*, 39(2), 229–253.  
<https://doi.org/10.7202/019193ar>

Résumé de l'article

La Conférence de Bali sur les changements climatiques a permis aux parties de s'entendre sur un processus de négociations pour parvenir d'ici la fin de 2009 à un nouvel accord international destiné à succéder au Protocole de Kyoto. Si la définition d'objectifs plus ambitieux est un impératif, aucune réponse ne sera efficace sans un élargissement du champ d'application du futur texte et la participation d'États « clés ». Le régime post-Kyoto devra prévoir de nouveaux mécanismes et une consolidation des dispositifs mis en place par le cadre actuel. Les réticences de certains États à accepter des engagements contraignants, d'une part, et l'interdépendance des actions à mener, d'autre part, supposent un renforcement de la coordination et de la coopération des acteurs internationaux.

# L'action internationale contre les changements climatiques Perspectives de l'après-Kyoto

Christophe COLETTE\*

*RÉSUMÉ : La Conférence de Bali sur les changements climatiques a permis aux parties de s'entendre sur un processus de négociations pour parvenir d'ici la fin de 2009 à un nouvel accord international destiné à succéder au Protocole de Kyoto. Si la définition d'objectifs plus ambitieux est un impératif, aucune réponse ne sera efficace sans un élargissement du champ d'application du futur texte et la participation d'États « clés ». Le régime post-Kyoto devra prévoir de nouveaux mécanismes et une consolidation des dispositifs mis en place par le cadre actuel. Les réticences de certains États à accepter des engagements contraignants, d'une part, et l'interdépendance des actions à mener, d'autre part, supposent un renforcement de la coordination et de la coopération des acteurs internationaux.*

*ABSTRACT : The climate change conference in Bali enabled parties to agree on a negotiation process so as to reach a new international agreement by the end of 2009, which is intended to follow the Kyoto Protocol. If the definition of objectives is necessary, no response will be efficient unless the scope of the new document is enlarged and « key » States take part in it. The post-Kyoto regime will have to provide new mechanisms as well as consolidate the systems set up by the actual framework. The unwillingness of some States to accept binding obligations and the interdependence of actions to be conducted both require an enhancement of the coordination and of the cooperation of the international actors.*

Favoriser la conclusion d'un accord général et mondial destiné à succéder au Protocole de Kyoto : telle est l'une des priorités des Nations Unies dans le domaine de l'environnement.

Si le temps est un sujet classique d'études des astrophysiciens ou des philosophes<sup>1</sup>, les internationalistes s'intéressent également à cette notion<sup>2</sup>. Au sens de *kronos*, le temps est un paramètre que les théoriciens et les praticiens du droit international ne peuvent méconnaître tant l'élaboration, l'effectivité ou l'efficacité d'un instrument international sont liés à ce facteur. Pris comme

---

\* Doctorant, assistant d'enseignement et de recherche à l'Université de Nice-Sophia Antipolis (UNSA).

L'auteur tient à remercier la Revue et M. Gordon Mace ainsi que les évaluateurs pour leurs commentaires avisés et leurs précieuses suggestions. Ces remerciements s'adressent également à MM. Louis Balmond et Thierry Garcia, professeur et maître de conférences à l'UNSA, pour leurs conseils et leur soutien.

1. Le « temps » fut l'objet de réflexions d'Henri Bergson ou d'Emmanuel Kant dans son œuvre *Critique de la raison pure* et de Martin Heidegger dans son ouvrage *L'Être et le temps*.
2. SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Le droit international et le temps. Colloque de Paris*, Paris, Pedone, 2001, 282 p.

synonyme de climat, le temps, ou ses aléas, est devenu « objet » du droit international<sup>3</sup>. L'intérêt pour cette thématique n'en est que plus légitime puisque le changement climatique est devenu « l'un des plus grands défis<sup>4</sup> » de la communauté internationale. Face à la dimension globale de ce phénomène, l'élaboration d'une réponse appropriée et équitable requiert une action concertée.

Si la paléoclimatologie révèle que les variations du climat constituent un événement récurrent, le problème est celui de la rapidité de cette évolution<sup>5</sup>. Ce fait pose, *in fine*, la question de l'adaptation de l'homme et des écosystèmes à ces changements dont les répercussions commencent à se préciser. L'intensification des événements météorologiques aura un impact sur les ressources hydriques et alimentaires<sup>6</sup> et facilitera la propagation de maladies infectieuses vers des territoires actuellement non affectés par certaines pathologies<sup>7</sup>. Cette insécurité alimentaire et sanitaire croissante aura des effets sur le développement économique et social et pourrait accroître la pauvreté, particulièrement dans les pays du Sud.

Ces phénomènes, conjugués à une rivalité exacerbée pour accéder aux ressources vitales, créeront des tensions, voire des conflits potentiels *via* des déplacements de réfugiés climatiques<sup>8</sup>. Ce problème peut générer des troubles géopolitiques, particulièrement en termes de sécurité collective<sup>9</sup>. Cette asser-

3. NATIONS UNIES, *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, Recueil des traités, vol. 1771, n° 30822.

4. NATIONS UNIES, Secrétaire général, SG/SM/10904, 9 mars 2007. La Convention sur les changements climatiques reconnaît que les effets néfastes de ce phénomène sont « un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière ». Cette déclaration confirme la résolution 43/53 du 6 décembre 1988 de l'Assemblée générale des Nations Unies qui déclara que le changement climatique constituait une préoccupation commune de l'humanité.

5. Si la paléoclimatologie permet de connaître les grandes périodes climatiques, l'Histoire enrichit cette connaissance ; Emmanuel LE ROY LADURIE, *Abrégé d'histoire du climat*, Paris, Fayard, 2007, 176 p. L'essentiel du réchauffement observé depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle est « très probablement » dû à l'augmentation des concentrations de gaz à effet de serre émis par les activités humaines. Cette responsabilité anthropique pourrait provoquer une augmentation de la température de 1,8 à 4 °C d'ici la fin du siècle ; *Climat Change 2007 ; Synthesis Report*, 2007, p. 23, [www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf), consulté le 15 mai 2008.

6. Le changement climatique pourrait accroître de 1,8 milliard le nombre de personnes confrontées à une pénurie d'eau et exposer 600 millions d'individus de plus à la malnutrition d'ici 2080 ; PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (PNUD), *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008. La Lutte contre le changement climatique. Un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*, 2007, p. 27.

7. ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ (OMS), *Changement climatique et santé*, EB122/4, 16 janvier 2008 ; *idem*, *Climate Change and Human Health. Risks and Responses*, 2003, xi + 322 p., [www.who.int/globalchange/publications/climchange.pdf](http://www.who.int/globalchange/publications/climchange.pdf), consulté le 5 mai 2008.

8. Les inondations qui résulteraient d'une augmentation de la température de 3 à 4 °C pourraient provoquer le déplacement temporaire ou permanent de 330 millions de personnes ; PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008*, *op. cit.*, p. 9, [hdr.undp.org/en/media/hdr\\_20072008\\_fr\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_fr_complete.pdf), consulté le 5 mai 2008.

tion a été confirmée lors de la 12<sup>e</sup> Conférence des Nations Unies sur le climat par le secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, qui a estimé que le changement climatique mondial constituait « une menace pour la paix et la sécurité<sup>10</sup> ». L'ouverture le 17 avril 2007 d'un débat au Conseil de sécurité des Nations Unies sur le thème *Énergie, sécurité et climat* conforte l'idée que les variations climatiques représentent un risque pour la sécurité internationale<sup>11</sup>.

Ce phénomène pourrait remettre en cause l'existence des droits élémentaires de nombreux individus. Cette éventualité a conduit le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies à reconnaître que les changements climatiques auront « des répercussions sur la jouissance effective des droits de l'homme<sup>12</sup> ».

C'est dans ce contexte, où les enjeux ne se limitent pas *stricto sensu* aux aspects environnementaux, que la communauté internationale s'est emparée du thème du réchauffement climatique. Au-delà des déclarations péremptaires, les résolutions face à ces changements globaux ne peuvent être prises et appliquées qu'au sein d'un cadre multilatéral. Cependant, les incertitudes scientifiques, les intérêts en jeu et les divergences entre États sur les mesures à prendre ont conduit la communauté internationale à opter pour une approche graduelle.

- 
9. Sur l'étude du lien sécurité-changement climatique, voir Patrick ALLARD, « Malaise dans la climatisation, le changement climatique et la sécurité des États », *Annuaire français des relations internationales*, n° 6, 2005, pp. 942-951 ; Philippe AMBROSI et Stéphane HALLEGATE, « Changement climatique et enjeux de sécurité », *Les cahiers de la sécurité*, n° 58, 2005, pp. 297-318 ; John T. ACKERMAN, « Climate Change, National Security, and the Quadrennial Defense Review », *Strategic Studies Quarterly*, printemps 2008, pp. 56-96. Le Center for Naval Analysis, groupe de recherche proche de l'Armée des États-Unis, considère le changement climatique comme « un multiplicateur de menace d'instabilité dans certaines des régions les plus instables du monde ». En fragilisant les institutions politiques et en détériorant le niveau de vie, ce phénomène pourrait provoquer « l'effondrement d'États » ; CENTER FOR NAVAL ANALYSIS CORPORATION, *National Security and the Threat of Climate Change*, 2007, [www.securityandclimate.cna.org](http://www.securityandclimate.cna.org).
  10. Discours prononcé à la Conférence de Nairobi ; NATIONS UNIES, Secrétaire général, SG/SM/10739, 15 novembre 2006.
  11. Les États restent divisés sur le rôle que le Conseil de sécurité pourrait jouer dans ce domaine. Pour la Chine, la Russie, les États-Unis et le Groupe des 77, le Conseil de sécurité ne constitue pas le cadre adéquat pour résoudre ce type de questions, « le Conseil ne disposant [...] ni du mandat ni de l'expertise nécessaires pour en traiter ». Pour ces États, la Convention-cadre et le protocole de Kyoto doivent demeurer les seuls cadres de référence de la communauté internationale pour traiter ce problème ; NATIONS UNIES, Conseil de sécurité, CS/9000, 17 avril 2007 ; Thierry GARCIA, « Débat sur le changement climatique. Le Conseil de sécurité de l'ONU est-il le lieu approprié ? », *Revue générale de droit international public*, n° 3, 2007, pp. 693-696. Le Conseil européen des 13 et 14 mars 2008 a décidé d'insérer la lutte contre les changements climatiques dans la stratégie de sécurité internationale de l'Union ; UNION EUROPÉENNE, *Changement climatique et sécurité internationale*, S113/08, 14 mars 2008.
  12. NATIONS UNIES, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme, *Droits de l'homme et changement climatique*, A/HRC/7/L.21/Rev.1, 20 mars 2008.

C'est sur ce fondement qu'est adoptée en mai 1992, lors du Sommet de la terre à Rio, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (la « Convention-cadre »). Adoptée sous la forme d'un traité-cadre<sup>13</sup>, cette convention énonce des principes et des objectifs généraux et prévoit un cadre institutionnel dont la fonction principale est de déterminer des règles de fond. Ce texte formulant des dispositions *de lege ferenda* plutôt que des obligations juridiques, un renforcement des engagements est apparu nécessaire. Malgré les positions divergentes des parties sur le niveau des objectifs à atteindre ainsi que sur les outils à mettre en place, un protocole additionnel à la Convention-cadre est adopté par la 3<sup>e</sup> Conférence des parties à Kyoto en 1997<sup>14</sup>. Par cet accord, les États industrialisés acceptent des engagements juridiquement contraignants de limitation et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. À cette fin, les États peuvent recourir à des politiques et mesures nationales ainsi qu'à des mécanismes de flexibilité<sup>15</sup>. Les mécanismes du marché ont ainsi été favorisés au détriment de mesures de coordination, voire d'harmonisation.

Le Protocole de Kyoto représente, sur les plans conceptuel et pratique, une innovation au regard du droit international<sup>16</sup>. Cependant, ce texte ne constitue qu'une première étape en vue du respect de l'objectif de l'article 2 de la Convention-cadre, celui de stabiliser « les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse pour le système climatique ». Or, cet objectif ne saurait être atteint si les seuls États, juridiquement engagés, s'en tiennent aux obligations en vigueur. De plus, l'absence d'États « clés » ne permet pas au Protocole de Kyoto d'être un mécanisme véritablement universel même si cet instrument a

13. Un traité-cadre est défini comme « un instrument conventionnel qui énonce les principes devant servir de fondement à la coopération entre les États parties dans un domaine déterminé, tout en leur laissant le soin de définir, par des accords séparés, les modalités et les détails de la coopération, en prévoyant, s'il y a lieu, une ou des institutions adéquates à cet effet »; Alexandre KISS, « Les traités-cadres. Une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire français de droit international*, 1993, p. 793. Le recours à cet instrument s'inscrit dans une pratique désormais établie du droit international de l'environnement. Ainsi en fut-il de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone adoptée en 1985 et du Protocole de Montréal de 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

14. NATIONS UNIES, *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, Décision 1-CP.3, 11 décembre 1997. Le Protocole est entré en vigueur le 16 février 2005. Au 28 avril 2008, 181 États et organisations (communauté européenne) sont parties au Protocole.

15. Les dispositions prévues différencient le Protocole de la Convention-cadre, qui est principalement fondée sur des engagements volontaires ; Yves PETIT (dir.), *Le Protocole de Kyoto. Mise en œuvre et implications*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002, 247 p. ; Sandrine MAIJEAN-DUBOIS, « La mise en route du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », *Annuaire français de droit international*, 2005, pp. 433-463.

16. Caroline LONDON, « Le Protocole de Kyoto. Innovations sur le plan du droit international général et du droit international de l'environnement en particulier », dans Yves PETIT (dir.), *Le Protocole de Kyoto. Mise en œuvre et implications*, op. cit., pp. 55-69.

pour vocation de le devenir. Le Protocole ne prévoyant des engagements que pour la période 2008-2012, définir un nouveau régime afin de renforcer les dispositions actuelles se révèle impératif. Prévoir un cadre post-Kyoto semble singulier dans la mesure où les parties peinent à réaliser les obligations prévues par le droit positif<sup>17</sup>. Mais l'échéance de 2012 et le délai requis pour l'entrée en vigueur du futur texte nécessitent la reprise de négociations.

Si la question de la nature des mesures à prendre est posée, le problème est surtout celui de leur étendue *ratione materiae* et *ratione personae*. L'exigence d'un régime juridique, susceptible d'éviter que le changement climatique ne devienne irréversible, souligne l'importance d'un cadre multilatéral élargi.

Si les dispositions de Kyoto présentent une dimension normative, l'aspect institutionnel, notamment en matière de contrôle et de sanction, suscite des interrogations. L'absence de véritable stratégie globale et le caractère volontaire des mécanismes montrent les limites de l'instrument en vigueur. Or, les défis qui se posent vis-à-vis de la communauté internationale ne pourront être relevés sans une coopération accrue des acteurs internationaux. En conséquence, le système de lutte contre les changements climatiques est à parfaire.

## **I – La nécessité d'un cadre multilatéral élargi dans la lutte contre les changements climatiques**

Le Protocole de Kyoto constitue une avancée notable dans la lutte contre l'évolution climatique en fixant des obligations contraignantes pour certaines parties. Cependant, un consensus se dégage pour reconnaître le caractère insuffisant des objectifs – réduire d'au moins 5 % les émissions de gaz à effet de serre (GES) par rapport à leur niveau de 1990 – et son inefficacité à long terme. L'échéance de 2012 nécessite que soit adopté un nouvel accord afin de remédier aux insuffisances de ce texte et au vide juridique que créerait le défaut d'un nouveau cadre. Toutefois, aucune action internationale ne sera appropriée si une extension du champ d'application des dispositions n'est pas assurée. De même, le futur régime ne saurait être efficace sans la participation des pays émergents et des États-Unis.

### **A — L'extension du champ d'application du Protocole révisé**

Afin d'envisager un cadre pour une période d'engagement post-2012, l'article 3.9 du Protocole de Kyoto (le « Protocole ») prévoit un examen du régime en vigueur pour les États juridiquement engagés. Les négociations devant permettre la mise en place de la deuxième phase auraient dû commencer dès la Conférence de Montréal en 2005. Devant l'absence d'accord, le principe d'une révision a été admis lors de la Conférence de Nairobi en 2006.

---

17. Secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, *National Greenhouse Gas Inventory Data for the Period 1990 to 2004 and Status of Reporting*, FCCC/SPV/2006/26.

La 13<sup>e</sup> Conférence des Nations Unies sur le changement climatique qui s'est déroulée à Bali du 3 au 15 décembre 2007 a permis l'établissement d'un plan d'action pour les négociations relatives à l'après-2012<sup>18</sup>. Les parties ont ainsi convenu de transformer le dialogue informel mené depuis la Conférence de Montréal en un processus de négociations permettant l'adoption d'un accord d'ici fin 2009<sup>19</sup>. Afin de négocier les suites à donner aux engagements, un « Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des parties visées à l'annexe I au titre du Protocole de Kyoto » a été créé. Les négociateurs devront définir une « vision partagée » sur la finalité de la lutte contre les changements climatiques et adopter un objectif à long terme de réduction des émissions.

Cette rencontre n'a toutefois pas défini des objectifs clairs et des engagements précis concernant ces réductions. Certes, les parties ont reconnu que, d'ici 2020, des diminutions situées entre 25 % et 40 % par rapport à 1990 s'imposaient aux pays industrialisés. Mais, face à l'opposition d'États tels que les États-Unis, les membres ne sont pas parvenus à un accord pour insérer ces références dans la déclaration finale de la Conférence<sup>20</sup>.

La Conférence de Bali a également évoqué les émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts. Ce thème constitua un des enjeux majeurs des négociations. Alors que la déforestation représente entre 11 et 28 % des émissions totales de GES, le Protocole ne vise pas directement la préservation des forêts<sup>21</sup>. Le texte ne permet donc pas aux pays en développement (PED) de déclarer des limitations des émissions lorsque la déforestation est évitée et n'établit pas de mécanisme de financement permettant aux pays développés de fournir des incitations contre ce phénomène.

Pour pallier les lacunes du cadre en vigueur, l'idée serait d'intégrer les forêts tropicales dans les mécanismes de lutte contre le changement climatique en rendant éligible les projets portant sur la conservation des forêts. Répon-

18. NATIONS UNIES, Décision 1/CP.13 et *Report of the Conference of the Parties on its Thirteenth Session, Held in Bali from 3 to 15 December 2007. Addendum. Part Two. Action Taken by the Conference of the Parties at its Thirteenth Session*, FCCC/CP/2007/6/Add.1, 14 mars 2008 ; Raymond CLÉMENÇON, « The Bali Road Map. A First Step on the Difficult Journey to a Post-Kyoto Protocol Agreement », *The Journal of Environment & Development*, vol. 17, n° 1, 2008, pp. 70-94 ; Hermann E. OTT, Wolfgang STERK et Rie WATANABE, « The Bali Roadmap. New Horizons for Global Climate Policy », *Climate Policy*, n° 1, 2008, pp. 91-95.

19. Les membres ont défini les thèmes principaux qui devront être débattus : le renforcement des mesures d'adaptation, les actions pour réduire les émissions, les transferts technologiques et les mécanismes financiers.

20. Une proposition visant à réduire de 50 % d'ici 2050 les émissions de GES pour l'ensemble des parties avait été formulée avant la Conférence. Cet objectif se serait traduit, *de facto*, par des engagements contraignants pour les États-Unis mais aussi pour les pays en développement. L'absence de compromis entre les parties a conduit au refus des États du Sud d'évoquer cette échéance.

21. Cette question est simplement évoquée à travers une disposition restreinte de soutien au reboisement. Le récent cadre juridique international de protection et de gestion des forêts reconnaît le rôle joué par ces espaces pour faire face aux changements climatiques ; NATIONS UNIES, Assemblée générale, *Adoption d'un instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts*, A/RES/62/98, 31 janvier 2008.

dant au concept de « déforestation évitée », cette solution viserait à inciter les États à accepter des obligations de limitation des émissions et à démontrer la volonté des parties d'inclure les PED dans un mécanisme post-Kyoto.

Si certaines interrogations demeurent sans que soient apportées des solutions claires et précises, la Conférence de Bali a pour le moins convenu que les émissions liées à la dégradation des forêts seraient prises en considération ; bien que la conservation et l'augmentation des surfaces boisées ne réduisent pas les émissions de GES<sup>22</sup>. Cette insertion des forêts dans un texte n'est donc pas fondée sur la recherche de solutions permettant de réduire les émissions mais sur des considérations politiques et diplomatiques.

Bien que le plan d'action de Bali recommande l'adoption par les pays du sud dès 2012 d'actions nationales de limitation et de réduction de leurs émissions en contrepartie d'aides octroyées par les pays développés sous forme de financements et de transferts de technologies effectifs, les décisions adoptées à la 13<sup>e</sup> Conférence apparaissent pusillanimes face à l'ampleur des problèmes induits par les changements climatiques.

Quelles que soient les dispositions qu'adoptera le nouvel accord, son efficacité sera conditionnée par l'instauration d'un régime qui devra s'étendre à de nouveaux domaines d'activité et élargir ceux déjà visés. Le texte en vigueur ne concerne effectivement que les émissions d'une partie des secteurs industriel, énergétique et de l'agriculture, et exclut ceux du résidentiel, du tertiaire et des transports. Néanmoins, l'intégration de ces secteurs, politiquement sensibles, dans le régime post-Kyoto demeure incertaine.

Le texte actuel prévoit des dispositifs d'action externes et l'intervention d'institutions ou d'acteurs qui ont une compétence dans les domaines concernés par le Protocole. Ainsi, l'article 2.2 prévoit que la responsabilité de la limitation ou de la réduction des émissions provenant des secteurs aérien et maritime incombe aux parties juridiquement contraintes œuvrant sous l'égide des institutions compétentes dans les domaines visés. Cette disposition propose un début de réponse à l'une des principales critiques adressées au texte de Kyoto, l'exclusion des émissions provenant de l'aviation internationale<sup>23</sup> et du transport maritime.

22. Le choix du mécanisme d'incitation aux politiques de lutte contre la déforestation ainsi que les modalités de mise en œuvre restent à définir. Certains États, notamment d'Asie, affirment leur préférence pour des mécanismes de marché. Les États obtiendraient des certificats de réduction d'émissions qu'ils pourraient vendre sur le marché du carbone. L'incitation est donc dépendante du prix du carbone. Le Brésil propose une approche différente en évoquant un système faisant appel aux transferts internationaux de financement. L'idée serait d'octroyer des ressources nouvelles aux PED qui réduiraient leurs émissions en évitant la déforestation. La prise en compte des forêts dans un futur accord pose des problèmes spécifiques. Les émissions évitées ne peuvent être précisément évaluées.

23. Le Protocole traite différemment les émissions internationales et nationales provenant du secteur aéronautique. Les pays développés doivent continuer à limiter ou à réduire les GES provenant de l'aviation internationale alors que les émissions provenant des vols intérieurs sont incluses dans leurs objectifs nationaux.



C'est dans ce cadre que l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)<sup>24</sup> a proposé à ses membres des orientations dans le but d'insérer les émissions de l'aviation internationale dans leurs régimes d'échange de droits d'émissions. Cette proposition préfigure les contours d'un futur marché pour les transporteurs aériens. Si les modalités de mise en œuvre de ce marché, tels que les volumes des quotas ou les possibilités d'échange avec d'autres secteurs, ne sont pas définies, cette initiative n'en est pas moins intéressante au regard des 2 % d'émissions totales de GES dues au transport aérien. Ce système s'inspirerait des mécanismes prévus par le Protocole. Mais la comparaison a ses limites du fait que l'OACI propose que les États garantissent que les émissions de l'aviation internationale soient comptées séparément et non pas en fonction des objectifs de réduction que les États auraient au titre du Protocole.

À Bali, les parties n'ont pu s'entendre sur la nécessité d'imposer des réductions d'émissions aux transports aérien et maritime ; même si des mesures contraignantes ne sont pas exclues dans ces secteurs. Selon l'Union européenne, ces émissions doivent être incluses dans les engagements post-2012 sous l'égide de la Convention-cadre dès lors que l'Organisation maritime internationale et l'OACI s'avèreraient inefficaces en la matière<sup>25</sup>. Si elle apparaît incitative, cette approche péremptoire suscitera des oppositions. L'OACI a souligné qu'elle devait demeurer le chef de file pour toute question relative au rapport entre aviation civile et environnement, en sous-entendant que cette responsabilité ne relevait pas d'autres institutions<sup>26</sup>. Cette affirmation démontre que l'OACI tient à privilégier les instruments souples sur toute mesure contraignante<sup>27</sup>.

24. Créée en 1944, l'OACI établit les normes et les règles nécessaires à la sécurité, à la sûreté et à la protection de l'environnement dans le domaine de l'aviation civile internationale. L'OACI compte 190 États membres.

25. Une proposition de directive de la Communauté européenne vise à intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de GES. Ce texte prévoit de couvrir tous les vols à l'arrivée ou au départ d'un aéroport communautaire à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 ; *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre*, COM (2006) 81 final.

26. OACI, *Exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement*, 36<sup>e</sup> session, 18-28 septembre 2007, A36-22, app. A. L'OACI a décidé d'instituer un groupe sur l'aviation internationale et les changements climatiques dont la fonction principale sera de recommander un programme d'action dans ce domaine.

27. Les pressions des compagnies aériennes et des États pour protéger les compagnies nationales s'exercent dans ce sens. *De facto*, les mécanismes du marché et l'adoption de mesures volontaires sont favorisés. La 36<sup>e</sup> Assemblée a encouragé ses membres à examiner l'emploi du mécanisme de développement propre en ce qui concerne l'aviation internationale ; OACI, A36-22, app. L. L'OACI convoquera une réunion de haut niveau afin de prendre de nouvelles mesures fin 2009, début 2010. Si les membres de l'OACI concèdent que les questions environnementales doivent être prises en compte, leurs positions divergent quant à l'urgence d'agir et la portée de l'action nécessaire.

Une extension du champ d'application des dispositions du prochain texte est souhaitable, surtout si les objectifs évoqués à Bali veulent être atteints. Même dans l'hypothèse où un accord est conclu, son efficacité est subordonnée à la capacité qu'auront les parties de convaincre de nouveaux États de respecter un minimum d'obligations.

## B — Les enjeux de l'intégration des pays émergents et des États-Unis dans le processus post-Kyoto

Le Protocole de Kyoto a prévu l'application du principe de « responsabilités communes mais différenciées » afin de tenir compte des situations distinguant les pays développés des pays en développement. Les fondements juridiques de ce principe se trouvent dans la Convention-cadre. En vertu de l'article 3.1, les parties signataires sont responsables de la préservation du système climatique « sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées ». Cet article ajoute qu'il appartient « aux pays développés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques ». La responsabilité historique et actuelle des pays développés dans la majeure partie des émissions de GES face à celles relativement faibles des habitants des PED explique cette allégation<sup>28</sup>. En soulignant que l'éradication de la pauvreté constitue une priorité légitime des pays du Sud, la Convention-cadre reconnaît que « les normes appliquées par certains pays risquent d'être inappropriées et par trop coûteuses sur les plans économique et social ». Ces affirmations conduisent logiquement à une distinction entre les obligations des parties.

Ces dispositions se distinguent des règles classiques du droit international qui affirment l'égalité souveraine des États. Appliqué à l'environnement, le principe de responsabilités communes mais différenciées suppose la participation active à la formation et à la mise en œuvre d'un droit international de l'environnement de tous les États et la responsabilité particulière des pays développés dans la résolution des problèmes environnementaux de portée mondiale<sup>29</sup>.

Ce principe a un double effet. Les pays développés doivent jouer un rôle majeur dans l'application des normes environnementales et aider les États du Sud à parvenir à un développement durable<sup>30</sup>. Pour les PED, il crée des condi-

28. Les pays du Nord sont responsables de 64 % des émissions totales de GES et de 70 % depuis le début de l'ère industrielle.

29. Pour une étude de ce principe, voir Lavanya RAJAMANI, *Differential Treatment in International Environmental Law*, Oxford University Press, 2006, xx + 281 p. ; Christopher D. STONE, « Common but Differentiated Responsibilities in International Law », *The American Journal of International Law*, n° 2, 2004, pp. 276-301 ; Yoshiro MATSUI, « Some Aspects of the Principle of Common but Differentiated Responsibilities », *International Environmental Agreements. Politics, Law and Economics*, n° 2, 2002, pp. 151-171.

30. Nombre de conventions prévoient que les États du Nord assument des obligations juridiques contraignantes dans ces deux domaines. Ainsi en est-il du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

tions plus favorables et moins contraignantes. Ce principe se concrétise par des droits et des obligations distincts et, éventuellement, par une application différée des règles dans le temps.

Appliqué au changement climatique, le traitement différencié se traduit par le respect par les États du Nord de sujétions qui ne sont pas imposées aux États du Sud et par l'octroi d'une aide financière et technologique afin d'atténuer les causes et les conséquences du phénomène. Ces conditions déterminent la participation effective des PED et expliquent que seuls les pays du Nord sont soumis à des engagements de réduction de GES<sup>31</sup>.

Si ledit principe a permis d'associer les pays du Sud au processus de Kyoto, il n'est pas exempt de critiques<sup>32</sup>. Il présente une certaine incohérence avec l'affirmation selon laquelle le changement climatique est un problème global caractérisé par l'interdépendance des solutions. Surtout, il est en contradiction avec le principe de prévention, ou de précaution, vu que l'ampleur et les effets de ce phénomène ne sont pas des certitudes. Le principe de précaution voudrait que soient prises les mesures les plus efficaces, le plus rapidement possible et par l'ensemble des acteurs. Or, la réponse internationale vis-à-vis de la menace climatique est lente, partielle et insuffisante. Le respect de ces principes étant encouragé par la Déclaration de Rio<sup>33</sup>, le défi consiste à concilier responsabilités communes mais différenciées avec précaution.

Cette conciliation est d'autant plus impérative que le développement économique de certains États du Sud pose la question de la pérennité de leur statut. Les prévisions suggèrent que les émissions des PED, en raison de la croissance de leur population et de leur développement, dépasseront les niveaux atteints par les États du Nord. En se basant sur les dispositions en vigueur, la situation serait celle d'un texte qui ne concernerait que les États responsables de moins de la moitié des émissions mondiales d'ici 2030 et qui aurait, *de facto*, une efficacité limitée. Certains États du Sud émettant déjà plus de GES que

31. Seules les parties de l'annexe I de la Convention-cadre (membres de l'OCDE et à économie en transition) doivent modifier les tendances à long terme des émissions anthropiques de GES. Ce principe implique que les parties de l'annexe II (les seuls pays de l'OCDE de l'annexe I) doivent favoriser les transferts de technologies et fournir des ressources financières nouvelles et additionnelles aux PED pour couvrir le coût des obligations. L'objectif global de réduction a été décliné en objectifs individuels en fonction des prévisions d'émissions, de la capacité financière et de l'engagement de chaque État sur la question du climat.

32. Dans les pays industrialisés, certains ont fait valoir que ce traitement différencié risquait de dégrader la compétitivité, créer des distorsions de concurrence, favoriser les délocalisations et affaiblir l'efficacité du Protocole.

33. Selon le Principe 7, « les États ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent ». Le Principe 15 précise que « pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités » ; NATIONS UNIES, *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, A/CONF.151/26, 1992.

nombre d'États du Nord, il est légitime de s'interroger sur leur participation à des engagements contraignants<sup>34</sup>.

L'enjeu majeur du nouveau cadre international sera d'associer les PED, à tout le moins les économies émergentes, à un objectif ambitieux de réduction des GES. Cette participation se heurtera à des résistances. De nombreux PED refusent le principe d'engagements, même volontaires, faisant observer que le niveau de leurs émissions par habitant n'atteint pas celui des pays industrialisés. De plus, ces États arguent que le principe du pollueur-payeur implique la responsabilité des États du Nord en tant qu'émetteurs historiques. Cette position est celle de l'Inde. Malgré l'annonce de la publication d'un *Plan national d'action contre le changement climatique* en juin 2008, sa stratégie post-2012 demeure floue. Or, la participation de l'Inde est essentielle, tout comme celle de la Chine<sup>35</sup>.

Le gouvernement chinois a précisé qu'il attendrait 2012 avant de s'engager dans un processus de limitation ; sa décision dépendant des moyens envisagés par les États pour parvenir à une réduction des GES. Certes, la Chine a présenté le 4 juin 2007 un Programme national de changement climatique qui constitue le premier document officiel à intégrer cette problématique. Mais aucun objectif contraignant de réduction n'est fixé. Seules des mesures d'économie d'énergie ou de reboisement sont préconisées. Malgré l'emploi du terme « engagement » lors de la Conférence de Bali et son intention de participer aux négociations post-Kyoto, la Chine n'est pas disposée à accepter des objectifs de réduction d'émissions. Pour Pékin, le développement est une priorité qui ne saurait être remise en cause au nom de la lutte contre les changements climatiques.

Les pays en développement n'étant pas disposés à renoncer au traitement différencié, le nouvel accord devra maintenir ce principe. Mais ce postulat ne doit pas nuire aux objectifs fondamentaux du texte. Son application doit être nuancée et ne plus être aussi absolue. L'efficacité du texte post-Kyoto doit demeurer la finalité essentielle.

À cette fin, une nouvelle annexe, dite C, serait établie afin d'inclure les États du Sud à niveau de revenu intermédiaire ou élevé et dont l'économie, dépendante des énergies fossiles, émet des quantités significatives de GES. Il ne s'agirait pas d'imposer des obligations à toutes les parties mais de faire refléter dans l'accord la situation spécifique des États du Sud<sup>36</sup>. Leurs engagements

34. Si les États-Unis sont le plus grand émetteur, avec environ 20 % du total, la Chine et l'Inde occupent la 2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> place en 2004 ; PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008, La Lutte contre le changement climatique. Un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*, op. cit., p. 69.

35. D'après l'Agence internationale de l'énergie, la Chine devrait doubler ses émissions entre 2004 et 2030.

36. Anita M. HALVORSEN, « Common but Differentiated Commitments in Future Climate Change Regime-Amending the Kyoto Protocol to Include Annex C and the Annex C Mitigation Fund », *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, printemps 2007, pp. 247-265.

seraient déterminés conformément à leur stade de développement, à leur potentiel de réduction des émissions et à leurs capacités techniques et financières. Ces États seraient soumis à des exigences différentes des États du Nord quant aux objectifs et au délai imparti pour y parvenir. Des objectifs de limitation ou de réduction modestes ou progressifs, liés à des engagements de plus en plus contraignants, seraient une solution. En pratique, l'attribution des quotas d'émission serait indexée sur la croissance économique.

La perspective d'un engagement lointain, contrairement au Protocole, serait aussi un argument de nature à convaincre ces États de rallier le processus en permettant une adaptation moins rapide, donc moins coûteuse, et la définition de stratégies à long terme.

Cette approche graduelle dite « par étape » prendrait en compte la diversité de chaque pays et n'envisagerait pas le traitement différencié de façon indifférenciée. Dans cette logique, le principe de responsabilités communes mais différenciées devrait s'appliquer tant que perdurent les différences. À terme, certains États du Sud pourraient ainsi rejoindre l'annexe 1.

Afin d'élargir la liste des parties soumises à des obligations, l'idée d'« engagements volontaires » mais non contraignants a été évoquée. Présentée puis précisée par la délégation russe lors de la réunion de Bonn de mai 2007, l'objectif de cette proposition est double ; elle vise à simplifier les procédures gouvernant l'accès d'une partie à l'annexe I et à examiner de nouvelles formes d'engagement. Ces derniers pourraient être pris au niveau national ou pour certains secteurs d'activité ; l'année de référence, la période de mise en conformité et le niveau de l'engagement seraient déterminés par l'État. Concrètement, l'État pourrait vendre ses permis d'émettre non utilisés mais n'aurait pas à en acheter si l'objectif initial était dépassé. La difficulté consisterait à déterminer les niveaux futurs des émissions sur lesquels ils seraient basés. À ce problème s'ajoute celui de la question du suivi et du contrôle d'obligations de cette nature. Ces engagements national et/ou sectoriel auraient un effet incitatif en avantageant, par des mesures financières ou technologiques, les États réalisant des efforts en matière de politique environnementale. *A contrario*, aucune sanction ne leur serait appliquée. Si elle suscite l'opposition du Groupe des 77, cette proposition offre cependant une alternative aux refus des PED de se soumettre à des engagements de réduction absolus et contraignants<sup>37</sup>.

Si ces propositions suscitent certaines réserves, la position des PED ne saurait être homogène puisqu'ils sont émetteurs et victimes potentielles. Un cadre post-2012 pourrait leur offrir des transferts de technologie en contrepartie de leur implication effective.

37. Les parties ont présenté des soumissions sur cette proposition. Les positions reflètent l'opposition Nord-Sud. La plupart des PED considèrent cette solution inutile. Selon leur analyse, la Convention-cadre et le Protocole envisagent ce type de mécanismes. Les pays développés estiment que les approches sectorielles pourraient jouer un rôle important ; UNFCCC, *Views on the Proposal by the Russian Federation for the Development of Appropriate Procedures to Enable Parties to the Kyoto Protocol to Adopt Voluntary Commitments*, FCCC/KP/CMP/2007/MISC.2.

Le régime révisé pourrait également intégrer le développement, dimension qui est présente dans la Convention-cadre mais pas dans le Protocole. L'ouverture de négociations plus globales présenterait ainsi de nouvelles perspectives de compensation.

L'expérience de Kyoto montre qu'il existe des moyens d'innover par rapport aux mécanismes mis en place, aux modalités d'engagements et aux objectifs fixés, afin de les rendre compatibles avec les besoins et les capacités de chaque pays. Ces dispositifs, caractérisés par leur flexibilité, devront être mesurables et vérifiables. Réformer le Protocole par ces dispositions permettrait de préserver le principe de responsabilités communes mais différenciées et de renforcer l'efficacité du futur régime.

Associer les États du Sud, et en premier lieu l'Inde et la Chine, est une condition *sine qua non* de la crédibilité et de l'efficacité d'un futur texte. Convaincre ces États de rejoindre un cadre imposant des mesures suscitera une certaine hostilité de leur part. Les négociateurs devront adapter leurs propositions en fonction de leurs interlocuteurs, selon leur niveau de développement et d'émission. Une approche différenciée se montrera plus efficace qu'une règle uniforme. L'étendue des concessions dépendra de ce que des acteurs, tels que l'Union européenne, seront disposés à accorder. Cette participation des puissances émergentes sur des objectifs chiffrés est nécessaire car elle est considérée par certains États, tels que les États-Unis, comme un préalable à leur engagement.

Affirmer que le retrait des États-Unis a affaibli le Protocole est un truisme<sup>38</sup>. Cette défiance envers des obligations juridiquement contraignantes, et plus largement envers tout processus de contrôle supranational, a conduit les États-Unis à privilégier le marché et l'évolution technologique pour lutter contre le réchauffement climatique. Une prise de conscience de l'opinion publique, d'acteurs économiques et d'une partie de la classe politique incite cependant les autorités fédérales à modifier leur position<sup>39</sup>. Ainsi, le président George W. Bush a reconnu le 23 février 2007, dans son discours sur l'état de l'Union, que le changement climatique constituait un « défi sérieux<sup>40</sup> ». Mais le mutisme relatif au contenu d'une politique de lutte contre ce problème illustre l'opposition itérative de l'Administration américaine à tout régime multilatéral, universel et contraignant de réductions des émissions.

38. Bien que signataires de l'annexe I, les États-Unis ont renoncé à leurs engagements en mars 2001.

39. Face à l'inertie du Gouvernement fédéral, les pouvoirs locaux ont pris des initiatives pour lutter contre les émissions de GES. Certains États fédérés ont mis en place un marché de permis régionaux pour leurs producteurs d'électricité. Sur le plan économique, certains dirigeants considèrent, qu'à terme, ils seront soumis à des contraintes et qu'il est préférable de s'adapter sur une base volontaire plutôt que de prendre des mesures d'urgence très coûteuses. Ainsi, l'US Climate Action Partnership, un groupe d'organisations environnementales et d'entreprises, défend un projet fédéral de réduction des émissions de 60 % à 80 % d'ici 2050.

40. [www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070123-2.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070123-2.html), consulté le 28 avril 2008.

*A contrario*, les États-Unis ont cherché à entraver le processus onusien en étant à l'origine de différentes initiatives. C'est ainsi que le 31 mai 2007 le président Bush a présenté une initiative visant à fixer un « objectif global à long terme » susceptible de fournir un cadre d'action à l'après-Kyoto. Dans cette perspective, les États-Unis se sont proposés de coordonner un cycle de négociations internationales sur la réduction des émissions de GES. Si les États-Unis évoquent pour la première fois une limitation de leurs émissions – d'ici 2025 –, M. Bush a néanmoins préconisé un changement de méthode complet, en proposant un nouveau cadre de travail international sur les questions climatiques appelé « Rencontre des économies majeures sur la sécurité énergétique et le changement climatique<sup>41</sup> ». L'idée initiale était d'identifier de nouveaux principes de lutte contre les GES, chaque État devant ensuite fixer ses objectifs nationaux de réduction et les stratégies pour y parvenir.

Par cette initiative, que d'aucuns qualifieront de dilatoire, les États-Unis ont probablement cherché à préserver leur souveraineté quant aux stratégies de réduction des émissions et, de manière incidente, à isoler l'Union européenne. L'intention consistait surtout à s'affranchir du cadre de discussions envisagé et à créer un processus diplomatique concurrent de celui des Nations Unies. Cependant, les premières réunions ont permis aux partenaires des États-Unis de signifier que ces rencontres ne devaient être qu'une contribution aux négociations de l'ONU. Cette initiative semble être l'ultime tentative de l'Administration Bush pour « saborder » l'instauration d'un système multilatéral. Lors de la Conférence de Bali, les États-Unis ont finalement admis la nécessité d'entamer des négociations entre pays développés et en développement et ce dans le cadre de la Convention sur les changements climatiques<sup>42</sup>.

La ratification du Protocole par l'Australie et la volonté affichée du Japon de s'impliquer dans la lutte contre le réchauffement climatique isolent un peu plus les États-Unis. Mais, plus qu'une pression internationale, l'éventuel changement de position des États-Unis sera le fait de pressions internes. Les élections présidentielles de novembre 2008 seront déterminantes dans la décision des États-Unis de ratifier le texte post-Kyoto. Une attitude similaire à celle qu'ils ont eue vis-à-vis du Protocole serait préjudiciable. Outre l'influence qu'exercera la position des États-Unis sur le Canada et certains pays euro-

41. Cette initiative concerne les États du G8, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, l'Afrique du Sud, l'Australie, le Brésil, la Corée du Sud et le Mexique auxquels sont associées la Commission européenne, l'Union européenne et les Nations Unies. La première réunion des 27-28 septembre 2007 fut l'occasion pour M. Bush de prononcer pour la première fois une intervention exclusivement consacrée aux changements climatiques. En 2005, les États-Unis ont initié un « Partenariat Asie-Pacifique sur le développement propre et le climat ». Cette initiative est principalement un forum de coopération privilégiant la mise en place de technologies propres.

42. Lors du Sommet de l'ALENA des 21-22 avril 2008, M. Bush a, dans une déclaration commune, « réitéré son soutien au Plan d'action de Bali » ; *Joint Statement by President Bush, President Calderon, Prime Minister Harper*, [www.whitehouse.gov/news/releases/2008/04/20080422-4.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/04/20080422-4.html).

péens, les pays émergents conditionnent leur participation à l'engagement américain de se soumettre à des obligations plus contraignantes que les leurs.

Élargir les domaines du Protocole et convaincre de nouveaux États de se joindre à un processus contraignant est un impératif. Mais, les arguments environnementaux ne suffiront pas à les persuader de s'engager. Les négociateurs devront faire preuve d'ingénierie juridique. L'efficacité dudit texte pose aussi des problèmes que le cadre post-2012 devra résoudre.

## **II – La perfectibilité du système de lutte contre les changements climatiques**

Avant son entrée en vigueur, le Protocole apparut « trop faible » pour inciter les États à contrôler leurs émissions. Malgré des innovations juridiques, les moyens de coordonner les actions, d'en vérifier l'effectivité et d'en évaluer l'efficacité ne sont pas suffisants. Les lacunes du droit positif démontrent que le système – normes et institutions – devra combiner à la fois mécanismes incitatifs et dispositifs plus contraignants. La Convention-cadre et le Protocole de Kyoto offrent une plateforme pour la coopération mondiale dans le domaine du changement climatique sous l'égide de l'ONU. Mais la complexité et l'interdépendance des opérations à mener requièrent une action de l'ensemble des acteurs s'intéressant aux questions environnementales. Cette réalité nécessite un renforcement de l'action multilatérale.

### **A — La nécessité d'associer des mécanismes incitatifs et des dispositifs plus contraignants**

Plusieurs instruments sont envisageables pour parvenir à une réduction des GES. L'instrument normatif vise à limiter les émissions de certaines substances. L'instrument incitatif se traduit, quant à lui, par des aides financières soutenant l'investissement dans des techniques de production moins nocives. Enfin, un instrument répressif peut être mis en place à travers la fiscalité.

Le Protocole fait apparaître certaines de ces solutions en prévoyant trois mécanismes fondés sur le marché, appelés « mécanismes de flexibilité de Kyoto ». Ces procédés se sont avérés plus efficaces que les instruments classiques pour atteindre les objectifs définis. Le Protocole traduit surtout l'opposition entre les approches européenne, privilégiant les instruments économiques, et américaine, centrée sur la technologie. Ces mécanismes permettent à une partie de remplir ses obligations non pas en limitant ses émissions mais en finançant des réductions dans un autre État. L'objectif est de réduire les coûts globaux encourus par les parties dans l'exécution de leurs engagements tout en leur accordant une certaine souplesse. Leur mise en œuvre est avant tout fondée sur le volontarisme des acteurs pouvant y recourir.

Les instruments prévus reposent sur l'intervention d'acteurs publics et privés. *De jure*, le Protocole institue des objectifs internationaux et confie aux



États la capacité de prendre les mesures nationales pour y parvenir. Dans ce système, les acteurs privés économiques se voient accorder un rôle accru dans la mesure où ils sont sollicités pour participer aux mécanismes envisagés et encouragés pour investir dans des solutions plus respectueuses de l'environnement. Cette participation est légitime si on considère qu'une part non négligeable d'émissions de GES leur est imputable.

Ces derniers jouent, *de facto*, un rôle prépondérant dans les systèmes dits de « permis d'échanges négociables ». Ce mécanisme, appelé à tort « droits à polluer », permet l'échange de droits à émettre des GES. Concrètement, chaque émetteur, public ou privé, doit s'assurer qu'il détient autant de permis d'émission que ce qu'il va émettre. *A contrario*, il se trouve contraint ou bien de réduire ses émissions, ou bien d'acheter des permis<sup>43</sup>. Inversement, si ses efforts de maîtrise des émissions lui octroient un excédent de permis, il peut les mettre en vente. Le recours aux permis suppose de prendre des décisions sur le plafond d'émission, sur les acteurs recevant ces droits et sur le nombre de droits cédés. L'impératif consiste à formuler des projections d'émission qui ne soient pas excessives<sup>44</sup>. En d'autres termes, ces systèmes d'échange cherchent à donner un prix au carbone<sup>45</sup>.

Le second mécanisme, soit l'application conjointe, permet aux États développés de procéder à des investissements en dehors de leur territoire national et de bénéficier des crédits générés par les réductions d'émission ainsi obtenues.

Le troisième mécanisme est celui du développement propre (MDP). Selon l'article 12 du Protocole, cet instrument vise à aider d'un côté les parties ne figurant pas à l'annexe I à parvenir à un développement durable et de l'autre, les parties de l'annexe I à remplir leurs engagements de limitation et de réduction de leurs émissions.

43. Par exemple, en 2007, le Japon a recouru à l'achat de droits d'émissions pour un montant de 126 millions d'euros afin de pouvoir respecter ses engagements.

44. Le système européen a montré que les premières estimations avaient été trop généreuses. Après avoir atteint plus de 30 euros, les prix se sont effondrés en 2007 pour se stabiliser en dessous d'un euro. Pour 2008, les prix s'échelonnent autour de 20-25 euros. Cette volatilité s'explique notamment par une attribution excessive de quotas à certains États et dans certains secteurs. La plupart des gouvernements ont d'ailleurs cherché à obtenir des permis pour la phase II supérieurs aux niveaux de 2005. Ces « pressions » exercées par les États ou leurs agents économiques peuvent aboutir à une distorsion entre les objectifs fixés et les résultats obtenus. Pour pallier ces problèmes, les autorités communautaires ont défini de nouveaux plans nationaux d'allocation des quotas en fixant des limites inférieures d'environ 10 % au niveau de la phase I. Une proposition de directive vise à corriger les faiblesses observées, notamment en renforçant les mécanismes d'évaluation et de contrôle ; *Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre*, COM (2008) 16 final, 23 janvier 2008.

45. L'approche optimale consisterait à créer un prix mondial. En pratique, la société internationale ne possède pas les structures de gouvernance politique, administrative et financière pour superviser les systèmes de permis.

Le MDP permet aux États développés d'effectuer des investissements dans les PED. Ces collaborations sont destinées à promouvoir l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables à travers la coopération et le transfert de technologies propres. Les MDP ne doivent cependant représenter qu'une partie des limitations des émissions selon le Protocole. Les principaux efforts des États développés doivent se situer sur leur sol. L'interprétation n'est pas celle d'un recours sans limite. Certaines dérives sont donc possibles.

Outre que seuls les États parties peuvent prétendre à ces mécanismes, ces instruments présentent certains inconvénients et des inconnues malgré un relatif succès<sup>46</sup>. Contrairement au négoce des droits d'émission, la difficulté des MDP consiste à évaluer précisément les émissions évitées. Le risque existe d'accorder des certificats d'émission qui ne seraient pas justifiés par une diminution réelle de GES. Pour pallier cette éventualité, les règles du MDP précisent que ces réductions doivent être additionnelles, c'est-à-dire qu'elles n'auraient été possibles en l'absence du MDP et que le projet aboutisse à la réduction effective de GES supplémentaire. Mais ces conditions supplémentaires sont difficiles à vérifier. Par ce mécanisme, les États industrialisés ne doivent pas polluer plus tout en remplissant leurs obligations. Or, certaines parties ont respecté leurs engagements grâce à l'externalisation de leurs activités les plus émettrices.

Face à une baisse théorique des émissions de GES, cet instrument n'apparaît pas comme le plus approprié pour inciter les États du Sud à adopter des politiques nationales de réduction des émissions. En outre, la répartition géographique des MDP est inégale<sup>47</sup>. Fondé sur le marché, ce dispositif se dirige vers les destinations où son coût est le plus faible et ne permet pas d'effectuer les réductions les plus significatives. Le risque que le MDP renforce la concurrence entre les PED pour attirer les investissements étrangers n'est pas à exclure. De fait, nombre de pays du Sud risquent d'être peu concernés par ce dispositif. De nombreux obstacles économiques et juridiques subsistent, tels que la question des brevets, qui freinent toute action. Cette situation ne favorise pas le développement durable des pays dans lesquels les MDP sont réalisés. Cette contradiction avec les objectifs de la Convention-cadre est renforcée par le fait qu'il appartient à la partie hôte d'évaluer la pertinence des projets.

Un Conseil exécutif a été prévu afin d'exercer des fonctions de supervision des MDP. Mais des questions d'ordre méthodologique, l'insuffisance ou les lacunes des instruments destinés à établir et à évaluer l'additionnalité, tel que

46. Depuis 2004, des projets unilatéraux tendent à se développer, alors que cette possibilité n'avait pas été prévue. Un projet unilatéral est initié par un investisseur originaire d'un pays non listé à l'annexe I. Au 15 mai 2008, 1056 projets ont ainsi été enregistrés auprès du Secrétariat de la Convention-cadre.

47. Les investissements concernent en premier lieu l'Inde, la Chine et le Brésil. Ces trois États concentrent 65 % des projets enregistrés. La Conférence de Bali a réaffirmé la nécessité d'une répartition équitable des projets et d'une consolidation des capacités et des infrastructures des pays les plus démunis ; Nations Unies, *Rapport de la troisième session de la Conférence des parties agissant comme réunion des parties au Protocole de Kyoto, tenue à Bali du 3 au 15 décembre 2007*, FCCC/KP/CMP/2007/9/Add.1, 14 mars 2008.

le terme est employé pour désigner les conditions supplémentaires, ne permettent pas au Conseil d'exercer pleinement sa mission. La Conférence de Bali a encouragé les parties à faire des propositions qui ne rendent pas la procédure plus complexe.

Une expertise démontrant l'intérêt réel du projet, associée à une connaissance des technologies propres, et un contrôle plus exigeant s'avèrent essentiels. Les organisations non gouvernementales (ONG) pourraient participer à ces expertises et à ces vérifications. Pallier ces déficiences constitue un préalable à l'expansion du MDP. Cet instrument semble donc limité pour diminuer les émissions<sup>48</sup>.

Les mécanismes de Kyoto sont pourtant soumis à des procédures institutionnalisées de contrôle. Le Protocole ne prévoyant pas l'instauration de structures, cette responsabilité a été confiée à la Conférence des parties. La réunion de Marrakech, en 2001, a mis en acte la création d'un « Comité de contrôle du respect des dispositions du Protocole » (le « Comité ») afin de « de faciliter, de favoriser et de garantir le respect des engagements découlant du Protocole<sup>49</sup> ». Cette disposition constitue l'innovation principale du texte de Kyoto. En fonction depuis le 3 mars 2006, cet organisme vise à promouvoir l'application dudit texte et à en prévenir les manquements. Il est chargé de mettre en œuvre des procédures d'« observance » destinées à assurer le respect par les parties de leurs obligations<sup>50</sup>.

Ce Comité concrétise le volet institutionnel des dispositions prévues par la Convention-cadre et le Protocole. Si une structure unique se voit confier la responsabilité de cette observance, deux organes composent ce Comité. Tout d'abord, la chambre de facilitation a pour fonction de donner des conseils, d'apporter une aide aux parties afin de veiller à l'effectivité du Protocole et de promouvoir le respect des engagements souscrits. Instance issue du Protocole, cette chambre doit en respecter les grands principes, tel que le principe de responsabilités communes mais différenciées, et prendre en considération les capacités respectives des parties. La chambre de l'exécution, pour sa part, est chargée de vérifier si les États respectent les obligations relatives aux objectifs

48. Les projets MDP enregistrés porteraient d'ici 2012 sur moins de 2 % des émissions des parties de l'annexe I. Dans l'hypothèse où les lacunes des MDP étaient résolues, il faudrait mettre en place des milliers de projets, les valider, les certifier et les vérifier pour parvenir à des réductions d'émissions et des transferts financiers conséquents. Des procédures lourdes et complexes seraient nécessaires pour un résultat limité et coûteux.

49. Décision 24/CP.7, 10 novembre 2001 ; FCCC/CP/2001/13/Add.3, 21 janvier 2002. La mise en place de ce Comité a été approuvée lors de la Conférence de Montréal en 2005 ; Décision 27/CPM.1. Pour une étude complète des mécanismes de contrôle, voir Sandrine MALJEAN-DUBOIS (dir.), « Changements climatiques, les enjeux du contrôle international », *La documentation française*, 2007, 383 p.

50. Sur cette notion d'observance, voir Philippe LE PRESTRE et Emmanuelle MÜLHENHÖVER, « Contrôle des engagements et effectivité du régime. L'observance est-elle un critère pertinent d'évaluation », dans Sandrine MALJEAN-DUBOIS (dir.), *Changements climatiques, les enjeux du contrôle international*, *op. cit.*, pp. 29-49.

de réduction des émissions. Parmi les sanctions possibles, une partie peut voir son admissibilité aux mécanismes de flexibilité suspendue si elle dépasse les permis d'émission octroyés ou bien une réduction, lors de la dotation suivante, des quantités d'émission allouées équivalente au montant du dépassement, majorée de 30 %.

Le Comité allie des mécanismes d'aide et d'assistance technique et financière destinés à concrétiser les objectifs du Protocole et à prévenir tout différend et des procédures quasi juridictionnelles, se concluant, le cas échéant, par des sanctions. Mais l'aspect coercitif apparaît comme le stade ultime d'une procédure engagée à l'encontre d'une partie. L'objectif premier est de prévenir les manquements et non de régler les contentieux. Cette approche semble légitime puisque l'intention est de permettre aux pays de réduire leurs émissions.

Si chaque partie a qualité pour agir et mettre en œuvre les procédures de contrôle, il est à regretter que les acteurs privés, notamment les ONG, n'aient cette capacité<sup>51</sup>. Une limite est ici posée à l'effectivité du contrôle. Leur accorder un rôle plus substantiel dans le cadre des négociations post-2012 pourrait être envisagé.

Mais rien ne permet d'affirmer que les États, qui gardent un contrôle politique sur le Comité<sup>52</sup>, se montreront plus disposés cette fois-ci.

Ces contrôles peuvent apparaître astreignants mais ils s'appuient sur les informations fournies par les États, et notamment sur les mesures qu'ils ont prises pour respecter leurs obligations. Aux nombreux rapports et registres qui doivent être examinés s'ajoutent les incertitudes quant au niveau réel de réductions des émissions. La question de la fiabilité des données est ici soulevée. En raison des sanctions potentielles, les États peuvent être amenés à surévaluer les quotas demandés, comme cela a pu se produire dans le cadre du système communautaire. Indépendamment de ces éléments, la complexité du phénomène climatique se double d'une complexité des procédures de contrôle et de suivi due à une structure institutionnelle certes unique mais à deux branches. Cette complexité peut aboutir à des lenteurs et une efficacité incertaine.

Au-delà des procédures de contrôle du respect par les parties de leurs engagements, diverses propositions sont évoquées pour inciter les États à rejoindre le processus post-Kyoto, telles que le recours à la taxation ou à la fiscalité. L'imposition apparaît comme un instrument simple et juste puisqu'il répond au principe pollueur-payeur. Cependant, son application a été critiquée

---

51. Les ONG peuvent réunir des informations et les communiquer au Comité si une procédure est déjà engagée. Le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone reconnaît aux ONG la capacité de transmettre des documents pouvant conduire le Secrétariat à déclencher une procédure. Pour une comparaison entre les Protocoles de Montréal et de Kyoto, voir Cass R. SUNSTEIN, « Of Montreal and Kyoto. A Tale of Two Protocols », *Harvard Environmental Law Review*, vol. 31, 2007, pp. 1-67.

52. Un État peut demander à la Conférence des parties de se prononcer sur la régularité d'une procédure le concernant.

parce qu'à l'échelle internationale elle pénaliserait la compétitivité des pays y recourant isolément<sup>53</sup>. Surtout, si les taxes donnent un prix au carbone, elles ne garantissent pas un niveau spécifique d'émissions.

L'idée d'imposer une taxe sur les importations de produits industriels élaborés grâce à des procédés contribuant au réchauffement climatique et en provenance d'États qui refuseraient de s'engager pour l'après 2012 a été invoquée pour étendre le champ du futur texte. L'objectif est également de limiter les distorsions de concurrence et le dumping environnemental de produits importés d'États où les réglementations en matière de protection environnementale sont moins rigoureuses.

Sans que son efficacité soit démontrée, cette « taxe d'ajustement aux frontières » serait difficile à mettre en œuvre techniquement et se heurterait aux principes et aux règles du droit international. Ainsi, le Principe 16 de la Déclaration de Rio réaffirme que l'application du principe pollueur-payeur ne doit pas fausser le jeu du commerce international. La principale difficulté serait de rendre conforme cette taxe aux normes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ces dernières prévoient la non-discrimination envers un partenaire et l'obligation de ne pas différencier les produits équivalents locaux ou importés. Selon ces règles, un tel ajustement serait impossible.

Selon certaines analyses, l'article XX des Accords du GATT présenterait une base juridique dans la mesure où les États peuvent être exemptés de leurs obligations commerciales « pour la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux et la préservation des végétaux ». Encore faut-il que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer « un moyen de discrimination arbitraire entre les pays où les mêmes conditions existent » ou « une restriction déguisée au commerce international ». Même si l'OMC considérait cette taxe légale, l'article XX ne pourrait être invoqué si les produits importés proviennent de PED ou de pays moins avancés en raison des régimes différenciés qui leur sont accordés. Seuls seraient visés par cette taxe les pays industrialisés refusant des engagements contraignants<sup>54</sup>.

En raison de l'incertitude d'une taxe d'ajustement, la proposition de supprimer les droits de douane sur les produits contribuant à réduire l'effet de serre<sup>55</sup> et/ou sur les technologies non polluantes est plus réaliste.

53. L'approche optimale serait de taxer le carbone en envisageant une évolution graduelle des prix. Ce mécanisme proposerait ainsi un cadre prévisible pour les investissements et favoriserait la transition vers l'utilisation de produits faibles en carbone, sous réserve de l'adoption de normes techniques et fiscales standards.

54. Mehdi ABBAS, « Taxe CO<sub>2</sub> aux frontières, régime commercial multilatéral et lutte contre le changement climatique », *Note de travail du LEPII*, n° 18, 2007.

55. Cette proposition est notamment celle du Japon, formulée lors de la Réunion de haut niveau convoquée par le Secrétaire général, intitulée « L'avenir entre nos mains. Les changements climatiques, un défi à relever pour nos dirigeants » ; NATIONS UNIES, *Les dirigeants mondiaux lancent un signal politique clair pour lutter contre les changements climatiques*, Assemblée générale AG/10618, 24 septembre 2007.

Cela impliquerait, au préalable, de définir ce que sont ces produits. Mais les États sont-ils prêts à se dispenser de ces ressources financières ?

Quelle que soit la solution retenue, la fixation d'un prix du carbone, à travers une taxation, une réglementation ou le commerce, constitue un fondement *a minima* de toute politique de lutte contre les changements climatiques. Les instruments financiers, incitatifs ou répressifs, auront un rôle déterminant dans l'efficacité du futur texte.

Bien que les dispositifs actuels n'aient pas montré toute leur efficacité, le nouvel accord devra remédier aux défaillances, surtout s'il élargit les domaines concernés et le nombre de parties pouvant y recourir. Les faiblesses du système mis en place sont le fait des dispositions conventionnelles mais aussi d'une coopération internationale insuffisante.

## B — L'émergence d'un consensus mondial sur le renforcement de l'action multilatérale

Le système issu de la Conférence de Kyoto se présente comme un cadre multilatéral et classique du droit international mais dont le fonctionnement repose principalement sur des mécanismes bilatéraux et l'action d'acteurs privés. En raison de la multiplicité des intervenants, publics et privés, et de la dimension mondiale des changements climatiques, la coopération internationale est évidemment nécessaire. Ce renforcement de l'action multilatérale nécessitera aussi une coordination accrue vu que plusieurs institutions multilatérales, à vocation universelle ou régionale, s'intéressent aux questions climatiques<sup>56</sup>.

Si la Convention-cadre et le Protocole de Kyoto constituent les premières réponses à ce problème, ces prémices ne suffiront pas. L'action menée, qu'elle soit juridique, technique ou financière, devra être consolidée. Afin d'éviter une prolifération et une concurrence des instruments, cette réponse doit s'inscrire dans une stratégie globale.

Cette coopération internationale devra principalement aider les PED à adopter des technologies à faible émission de carbone et à utiliser des sources

---

56. Dix-huit organisations internationales exercent des activités dans le domaine environnemental. L'objet initial de ces organisations en est parfois éloigné. Ainsi, l'OTAN finance des programmes environnementaux, consacrant le lien existant entre sécurité et environnement. Le G8, lors du sommet de Gleneagles en 2005, a adopté le Plan d'action de Gleneagles : *Changement climatique, énergie propre et développement durable*, [www.g8.gov.uk](http://www.g8.gov.uk), consulté le 2 mai 2008. La coopération semble s'organiser, du moins en théorie, au niveau régional. Ainsi, l'Union européenne a proposé de lancer une Alliance mondiale avec les pays en développement les plus exposés aux changements climatiques. Cinq domaines d'action prioritaires sont définis tels que l'appui à la participation au MDP ou la réduction des émissions dues à la déforestation dans les PED ; COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN, *Construire une alliance mondiale contre le changement climatique entre l'Union européenne et les pays en développement pauvres et les plus vulnérables au changement climatique*, communication du 18 septembre 2007.

d'énergie renouvelables. Dans cette perspective, certaines propositions sont avancées. Si le faible transfert de technologies « propres » vers les pays du Sud est dû, semble-t-il, à l'application des règles de la propriété intellectuelle, un fonds international pourrait aider à financer un rachat des droits correspondants pour les rendre accessibles.

Le futur cadre pourrait prévoir une partie consacrée à la recherche, contrairement au Protocole de Kyoto. Nous pourrions objecter que ce texte n'est qu'une première étape, conclue après d'âpres négociations. Ou bien qu'il sera concrètement difficile d'envisager ce genre de coopération dans un domaine aussi sensible où les enjeux s'annoncent importants<sup>57</sup>.

Face à cette absence, les parties ont décidé, lors de la Conférence de Nairobi, que le Fonds spécial pour les changements climatiques devait servir en particulier à financer des programmes favorisant l'« innovation, y compris par des travaux de recherche-développement, concernant l'efficacité énergétique et les économies d'énergie dans les transports et l'industrie<sup>58</sup> ».

Ce Fonds s'inscrit dans les mécanismes financiers mis en place pour favoriser l'adaptation des PED aux changements climatiques. Ces instruments sont gérés par le Fonds pour l'environnement mondial. La Conférence de Nairobi a mis en place un cadre éponyme afin d'aider les PED, en particulier les pays africains, à participer au MDP. Mais les sommes affectées à ces fonds restent négligeables par rapport aux besoins<sup>59</sup>.

L'action multilatérale est nécessaire pour la crédibilité du cadre post-2012. Sans une coopération, notamment technologique associée à des transferts financiers significatifs<sup>60</sup>, les PED seront peu disposés à rejoindre un accord international. La Conférence de Bali a fait de ces deux questions les principaux thèmes des négociations post-2012. Même si les intentions se concrétisent, l'absence de structure internationale de transfert financier et technologique pose problème. La juxtaposition d'initiatives parcellaires, la multiplicité des fonds et des initiatives requerraient la création d'un cadre international intégré pour ces transferts.

57. Sur le plan pratique, un texte incluant cette compétence rendrait nécessaire un accord des membres sur chaque programme. Ces négociations pourraient s'avérer longues et réduire la diversité des projets.

58. Nations Unies, *Rapport de la 12<sup>e</sup> Conférence des parties tenue à Nairobi du 6 au 17 novembre 2006*, Décision 1/CP.12, spécialement 1.b, FCCC/CP/2006/5/Add.1.

59. BANQUE MONDIALE, *Définition d'un cadre d'action stratégique concernant le changement climatique et le développement pour le Groupe de la Banque mondiale*, Avant projet, 27 mars 2008, p. 35, [siteresources.worldbank.org/INTCC/Resources/SFCCD\\_Concept\\_and\\_Issues\\_Paper\\_Consultation\\_Draft\\_Francais.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTCC/Resources/SFCCD_Concept_and_Issues_Paper_Consultation_Draft_Francais.pdf), consulté le 5 mai 2008. La Conférence de Bali a permis de trouver un accord sur la gestion du Fonds pour l'adaptation, alimenté par le prélèvement d'une taxe de 2 % sur les projets MDP, exception faite des projets prévus dans les pays les moins avancés. Ainsi, selon le secrétariat de la Convention, de 80 à 300 millions de dollars par an devraient transiter par ce Fonds entre 2008 et 2012.

60. Encore faudrait-il que les ressources financières mobilisées ne proviennent pas d'une réaffectation de fonds, destinés par exemple à l'aide publique au développement.

Les pays développés pourraient également faciliter l'élaboration de normes, participer à des programmes de formation et d'information, notamment par le biais de leur présence au sein des instances multilatérales chargées de ces domaines. Il s'agirait de préparer le cadre réglementaire et institutionnel des États tiers à accueillir les obligations du futur texte.

Si l'ensemble de ces propositions relève de l'incantation, diverses initiatives internationales confirment une prise de conscience de l'impératif de renforcer l'action multilatérale. En cela, la nomination par le Secrétaire général des Nations Unies de trois Envoyés spéciaux pour les changements climatiques vise à faciliter les négociations multilatérales au sein de l'ONU<sup>61</sup>. La Réunion de haut niveau organisée par le Secrétaire général des Nations Unies en septembre 2007 ou le débat sur les changements climatiques qui a eu lieu à l'Assemblée générale des Nations Unies du 11 au 13 février 2008 attestent de cette volonté, affichée, de faire progresser l'action internationale<sup>62</sup>.

Dans ce cadre multilatéral, les Membres de l'ONU reconnaissent que l'Organisation a un rôle à jouer<sup>63</sup>. Ainsi l'idée serait de développer au sein des Nations Unies une stratégie qui veillerait à ce que les organismes du système onusien s'assurent que les programmes de lutte contre les changements climatiques élaborés chacun dans leur domaine de compétence soient le résultat d'une collaboration interinstitutionnelle s'inscrivant dans la logique de la Convention-cadre. En outre, les institutions chargées du développement devraient tenir compte des aspects climatiques dans leurs programmes d'aide ou de financement en privilégiant des projets d'écodéveloppement<sup>64</sup>.

L'actuelle fragmentation du cadre institutionnel et des programmes internationaux engendre un déficit d'efficacité. Or, la complexité des phénomènes liés au réchauffement climatique ainsi que la vision globale des interactions entre le climat et les autres grands problèmes écologiques, telles que la biodiversité ou l'eau, nécessitent une gouvernance environnementale renforcée. Encourager une meilleure coopération des organisations œuvrant dans ce domaine dans le texte post-Kyoto constituerait une première étape de cette gouvernance.

61. Ces envoyés sont Mme Brundtland, ancienne directrice générale de l'OMS, M. Han Seung-Soo, ex-ministre des Affaires étrangères de la République de Corée et M. Lagos Escobar, ancien président du Chili.

62. Lors de ce débat, les États membres étaient invités à réfléchir sur la stratégie que les Nations Unies pourraient mettre en œuvre dans le cadre des négociations post-Kyoto ; ONU, Assemblée générale, AG/10689, 12 février 2008 ; ONU, Assemblée générale, *Aperçu des activités menées par le système des Nations Unies concernant les changements climatiques*, A/62/644, 10 janvier 2008.

63. ONU, Assemblée générale, *Les États membres estiment que l'ONU peut apporter une réponse intégrée au double défi des changements climatiques*, AG/10690, 13 février 2008.

64. La Banque mondiale mène une réflexion sur cette question ; *Définition d'un cadre d'action stratégique concernant le changement climatique et le développement pour le Groupe de la Banque mondiale*, op. cit.



## Conclusion

Le Protocole de Kyoto constitue un cadre novateur dans la lutte contre les changements climatiques. Malgré ses imperfections, le Protocole est l'un des mécanismes les plus aboutis de mise en œuvre et de contrôle du droit international. Mais dans sa force réside aussi sa faiblesse. À l'image des phénomènes qu'il est censé réguler, le Protocole se caractérise par sa complexité. Le risque est que cette sophistication juridique le desserve en affaiblissant son effectivité. Tel un « prototype<sup>65</sup> », il doit être perfectionné.

L'adoption d'un texte destiné à assurer la pérennité du régime juridique s'avère majeure. S'il se veut efficace, ce nouveau cadre devra être plus large que le seul examen de l'article 3.9 du Protocole qui ne concerne que les engagements des États développés. Il devra comporter des objectifs ambitieux pour réduire de façon drastique les émissions de GES et concerner de nouveaux domaines d'application. Des propositions originales seront nécessaires pour assurer l'engagement des pays émergents. Si le principe de responsabilités communes mais différenciées est une condition de l'adhésion des États du Sud, sa mise en œuvre ne devra pas être aussi absolue et tenir compte des situations distinctes des PED. Cette participation implique que les États du Nord consentent à effectuer des transferts financiers et technologiques conséquents. Aucun État ne s'engageant dans le seul souci de sauvegarder le climat, le nouveau régime devra donc prévoir des dispositifs à la fois suffisamment contraignants et flexibles pour ne pas dissuader les parties d'y souscrire.

La difficulté d'un futur texte réside dans la nécessité de surmonter ces antagonismes. *A contrario*, le système envisagé pourrait être limité tant au niveau des objectifs que du nombre de parties juridiquement soumises à des obligations. Le principe de réalité internationale conduit à une grande prudence quant aux possibilités de voir rédiger un texte répondant à ces exigences. Seule la coopération internationale, du fait de l'interdépendance Nord-Sud, permettra de lutter efficacement contre les changements climatiques. Cet impératif pourra-t-il être satisfait dans une société internationale peu organisée et marquée par la prédominance de certains États ?

Si les conséquences de l'évolution climatique souffrent de certitudes, les mesures qui devront être prises créeront des dissensions car elles remettront en cause les modèles de développement des États du Nord et du Sud. Le principe de responsabilités communes mais différenciées implique, *in fine*, que les pays développés changent leurs modes de production et de consommation<sup>66</sup>. Le mode de vie de la personne constituant la « clé » de la lutte contre les change-

65. Selon le terme employé par Pierre-Marie DUPUY, « Conclusions générales », dans Sandrine MALJEAN-DUBOIS (dir.), *Changements climatiques, les enjeux du contrôle international*, op. cit., p. 360.

66. Cette exigence est évoquée dans le Principe 8 de la Déclaration de Rio : « Afin de parvenir à un développement durable et à une meilleure qualité de vie pour tous les peuples, les États devraient réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables ».

ments climatiques, tout instrument juridique aussi élaboré et efficace qu'il soit a ses limites. « On ne change pas la société par décret », l'ouvrage de Michel Crozier prend ici toute sa dimension. Les dirigeants, notamment des démocraties occidentales, auront-ils la volonté d'imposer des mesures impopulaires, contraignantes, voire de restriction ? La Conférence de Copenhague de 2009 devrait apporter les premières réponses.

Les considérations ne sont pas uniquement écologiques. Il existe une relation de dépendance mutuelle entre l'environnement et le développement. En conséquence, la lutte contre le réchauffement climatique doit être envisagée comme l'un des piliers d'une stratégie intégrée visant à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. Ce double défi exige que les déclarations incantatoires ne deviennent pas du droit incantatoire face à ce « bien public mondial<sup>67</sup> » qu'est le climat. Rien n'est moins sûr cependant.

---

67. Sur cette notion, voir William D. NORDHAUS, « Biens publics globaux et changement climatique », *Revue française d'économie*, vol. 14, n° 3, 1999, pp. 11-32; Jean-Marc SOREL, « La notion de bien public mondial vue du droit international », dans Rostane MEHDI et Sandrine MALJEAN-DUBOIS (dir.), *La société internationale et les grandes pandémies*, Pedone, 2007, pp. 163-167.